



## University of Groningen

### De herziening herzien

Hoogers, H.G.

*Published in:*  
RegelMaat

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Hoogers, H. G. (2007). De herziening herzien: over de (on)vanzelsprekendheid van het wijzigen van hoofdstuk 8 van de Grondwet. RegelMaat, 3, 99-114.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

## De herziening herzien: over de (on)vanzelsprekendheid van het wijzigen van hoofdstuk 8 van de Grondwet

### 1. Inleiding

Medio september 2006 heeft de Nationale Conventie, die op 22 december 2005 door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is ingesteld, haar rapportage gepubliceerd.<sup>1</sup> Volgens het Instellingsbesluit heeft de Nationale Conventie tot taak gehad om ‘(...) voorstellen te doen voor de inrichting van het nationale politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw.’<sup>2</sup> Een van de terreinen waar de Conventie aandacht aan diende te besteden in het kader van haar opdracht, was de Grondwet. Zij heeft aan deze opdracht voldaan door het uitbrengen van de deelstudie *Een grondwet voor de 21ste eeuw*. In deze deelstudie doet zij een aantal aanbevelingen voor een herziening van het grondwettelijk bestel teneinde de functie van de Grondwet als samenbindend element voor een steeds pluriformer wordend Nederland te versterken.<sup>3</sup>

Op een van de voorstellen die de in dit kader geformeerde werkgroep Grondwet doet, wil ik in deze bijdrage nader ingaan. Dat is het voorstel om te komen tot een herziening van de procedure van grond-

wetsherziening. De werkgroep stelt namelijk voor om de bestaande procedure tot herziening van de Grondwet, zoals vastgelegd in hoofdstuk 8 Grondwet (hierna: Gw), op vrij ingrijpende wijze te wijzigen. Het zal in deze bijdrage niet zozeer gaan om een inhoudelijke beoordeling van de gedane voorstellen, maar meer om een aspect dat tot op heden, voor zover ik kan zien, (nog) geen aandacht gekregen heeft: het feit namelijk dat de werkgroep Grondwet, en in haar kielzog de Nationale Conventie als geheel, *überhaupt* komt met voorstellen tot wijziging van de Grondwet op het stuk van de herzieningsprocedure.

Deze voorstellen zijn op het eerste gezicht overigens niet zeer merkwaardig. Nederland en de Nederlandse staatsrechtbeoefening kennen een lange traditie van reflectie op de procedure van grondwetsherziening: het behoort in zekere zin tot het ‘standaardrepertoire’ van de bestuurlijke vernieuwing, evenals het kiesrecht, de constitutionele toetsing en het bindend referendum. En ook feitelijk is de herzieningsprocedure al een aantal malen gewijzigd: in 1815, in 1848, in zekere zin in 1956, in 1983 en laatstelijk in 1995. Sleutelen aan de herziening is dan ook in het Nederlandse staatsrecht niets bijzonders. In het Nederlands grondwettelijk bestel bezit

\* Mr. H.G. Hoogers is als universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep staatsrecht en internationaal recht van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Instellingsbesluit Nationale Conventie, *Stcrt.* 2005, 251. De Nationale Conventie publiceerde een overkoepelend rapport over gewenste bestuurlijke vernieuwing onder de titel *Hart voor de publieke zaak*. Daarnaast verscheen onder de verantwoordelijkheid van verschillende werkgroepen een viertal deelstudies: *Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus?*, *De Reformatie van de Staat: parlement en regering*, *De Europese Unie als Statenverbond* en ten slotte *Een grondwet voor de 21ste eeuw*.

2. Instellingsbesluit Nationale Conventie, art. 2.

3. ‘Naar het oordeel van de werkgroep Grondwet dient een Grondwet niet alleen staatkundig basisreglement te zijn, maar zou zij tevens een waardeoriënterende functie kunnen vervullen voor de samenleving. Bij een “constitutie voor de 21ste eeuw” stelt de werkgroep zich een Grondwet voor die mede een verbindende factor in de samenleving kan vormen, een referentiekader van gemeenschappelijk gedragen waarden’, Nationale Conventie, *Een grondwet voor de 21ste eeuw*, z.p., 2006, p. 7-8.

het organencomplex dat bevoegd is tot herziening van de Grondwet, de bevoegdheid om ook de procedure tot herziening van de Grondwet aan een herziening te onderwerpen. De werkgroep Grondwet van de Conventie sluit in haar voorstellen dan ook aan bij een traditie die reeds tot het begin van onze huidige Grondwet teruggaat.

De Nederlandse staatsrechtelijke traditie kent derhalve een enorme vrijheid voor de grondwetsherziener. Zijn bevoegdheid tot herziening van de Grondwet kent geen inhoudelijke begrenzingsen, maar zelfs aan de procedure tot herziening zelf is hij slechts gebonden zolang hij haar niet wijzigt. En toch is die traditie minder vanzelfsprekend dan zij lijkt. Want in veel andere Europese staten, zoals Frankrijk en Duitsland, wordt het allerm minst vanzelfsprekend geacht dat de organen die in de eigen Grondwet bevoegd gemaakt worden tot herziening van die Grondwet, ook de bevoegdheid zouden genieten om die procedure tot herziening zelf te herzien. Neemt men het bestaan van een dergelijke bevoegdheid aan, dan volgt daar immers uit dat de tot herziening van de Grondwet bevoegde organen in feite aan geen enkele grondwettelijke bepaling onderworpen zijn, zelfs niet aan de herzieningsartikelen. De binding van de door de Grondwet tot herziening bevoegde organen aan de Grondwet wordt daardoor een uiterst gecompliceerde en *fragwürdige*.<sup>4</sup>

In deze bijdrage zal worden betoogd dat het verschil tussen de Nederlandse traditie op dit punt en die in een aantal andere Europese landen (in ieder geval deels) terug te voeren valt op het ontbreken in het Nederlandse constitutionele recht van de conceptie van volkssoevereiniteit. Daarin schuilt op zich ook geen enkel probleem. Ons staatsrecht steunt niet op dezelfde fundamente als dat van de meeste andere Europese staten en als dat leidt tot een andere opvatting omtrent de bevoegd-

heid van de grondwetgever, behoeft dat niet als problematisch te worden opgevat.

Dit wordt echter anders in het geval een voorstel tot hernieuwde herziening van de herzieningsprocedure wordt gekoppeld aan het voorstel om in onze Grondwet over te gaan tot erkenning van de volkssoevereiniteit, hetgeen de Nationale Conventie nu precies doet. In dat geval halen wij immers dezelfde conceptuele én positiefrechtelijke complicaties in ons staatsrecht 'binnen' die het Duitse en Franse staatsrecht kenmerken (zie hierna onder par. 3). De Conventie lijkt zich echter van deze problematiek niet of nauwelijks bewust, hetgeen een aantal vragen oproept ten aanzien van – in ieder geval – de theoretische houdbaarheid van haar voorstellen. Voor ik ertoe overga om die houdbaarheid aan een nader onderzoek te onderwerpen, kan het wellicht geen kwaad om eerst uiteen te zetten op welke wijze de herzieningsprocedure van de Nederlandse Grondwet tot nu toe geregeld is geweest en welke overwegingen eraan ten grondslag hebben gelegen om haar een aantal malen te herzien. Op die wijze kunnen immers de voorstellen die de Conventie ter zake doet, niet slechts worden beoordeeld op hun verenigbaarheid met haar overige uitgangspunten, maar ook in een historisch kader worden geplaatst.

## **2. De herzieningsherzieningen tot nu toe: 1815, 1848, (1956), 1983 en 1995**

De eerste Nederlandse grondwetten, de Staatsregelingen van 1798, 1801 en 1805, zijn alle drie in werking getreden na een uitspraak in de grondvergaderingen, dat wil zeggen, bij referendum.<sup>5</sup> De Constitutie voor het Koninkrijk Holland van 7 augustus 1806 trad niet na een referendum in werking, maar werd wel onderworpen aan de goedkeuring van de Vergadering van Hun Hoog Mogende, die het document, dat onder redactie van een commissie uit

4. De binding bestaat natuurlijk wel in zoverre, dat de grondwetsherziener nog één keer de geldende herzieningsprocedure dient te volgen om haar te kunnen veranderen. Maar hij heeft de bevoegdheid haar te veranderen – en dat is hier uiteraard het beslissende punt.

5. De volksstemmingen werden gehouden op respectievelijk 23 april 1798, 1 oktober 1801 en 16 april 1805.

de nieuw ingestelde Staatsraad was opgesteld, op 21 juli 1806 had aanvaard. En aangezien dit college nog steeds geacht werd 'het Bataafsch Gemeenebest' te vertegenwoordigen,<sup>6</sup> kan men zeggen dat ook de inwerkingtreding van de Constitutie van 1806, zij het op indirecte wijze, was onderworpen aan de goedkeuring van het volk. De Constitutie van het jaar VIII, die na de inlijving bij Frankrijk op 9 juli 1810 ook te onzent de geldende Constitutie werd, was bovendien in Frankrijk ook pas in werking getreden na een volksstemming.

Voor alle constituties die we voor 1814 hebben gekend, geldt derhalve dat ze in meer of mindere mate uitgingen van de leer van de volkssoevereiniteit en ook pas in werking konden treden na aanvaarding door het volk of toch ten minste door een orgaan dat het soevereine volk vertegenwoordigde. Dat was bij de Grondwet die in maart 1814 tot stand kwam, geheel anders. Toen in februari 1814 een concepttekst zodanige concrete vorm had aangenomen, dat er zicht kwam op spoedige inwerkingtreding, ontstond een gedachtewisseling binnen de ontwerpcommissie en tussen deze en de Souvereine Vorst over de wijze waarop aan de Grondwet rechtskracht verleend moest worden. Het was voor allen duidelijk dat een inwerkingtreding bij eenvoudig Souverein Besluit onwenselijk was: op enigerlei wijze zou een vorm van aanvaarding door de bevolking of vertegenwoordigers van de bevolking plaats moeten vinden.<sup>7</sup> Maar die aanvaarding zou

niet plaatsvinden door of in naam van een als soeverein beschouwd volk: de gekozen vorm van aanvaarding maakt dat ook duidelijk. De Souvereine Vorst stelde een lijst op van zeshonderd aanzienlijksten des volks, die in de Nieuwe Kerk in Amsterdam zouden moeten samenkomen teneinde over de aanvaarding van de Grondwet te beslissen. Tegen de op de lijsten vermelde notabelen kon wel bezwaar worden gemaakt (de lijsten werden ter inzage gelegd op de gemeentehuizen), maar het resultaat van een zodanig bezwaar was, dat de Souvereine Vorst een nieuw lid aan zou moeten wijzen: gekozen door de bevolking werd er dus niet. Deze aldus samengestelde vergadering van notabelen kreeg niet de bevoegdheid amendementen op de ontwerp-Grondwet aan te nemen en kon ook zijn eigen vergader- en stemorde niet zelfstandig vaststellen. Een Grondwetgevende Vergadering was zij derhalve allerm minst. Maar ook haar naam is significant: zij was de *Grote Vergadering, representeerende de Vereenigde Nederlanden*. Zij vertegenwoordigde dus niet (alleen) het Nederlandse volk, maar ook de steden, de gewesten, de ridderschappen, kortom al die oude rechtsgemeenschappen die voor 1795 een belangrijke rol in ons staatsbestel hadden bezeten. Een in de boezem van de grondwetscommissie wel levende gedachte om de Grote Vergadering de Grondwet te doen aanvaarden 'in den naam en op het gezag der Natie' werd na aanvankelijke aarzelingen door de Souvereine Vorst ver-

6. De Constitutionele Wetten, die op 28 mei 1806 door het zogeheten Groot Besogne waren aanvaard en vervolgens in werking waren getreden, vermeldde in art. 1 van de Eerste Afdeling: '[dat] De Constitutionele Wetten thans vigeerende, inzonderheid de Constitutie van den Jare 1805, gelijk mede de Burgerlijke, Staatskundige en Godsdienstige Wetten, tegenwoordig in de Bataafsche Republiek in gebruik, waar van de uitoefening overeenkomstig is met de bepalingen van 't Tractaat, op den 24 Mei dezes jaars, tusschen Zijne Majesteit den Keizer der Franschen en Koning van Italiën, en de Bataafsche Republiek, gesloten, zullen in hun geheel bewaard blijven, met uitzondering alleen van zoodanige, welke uitdrukkelijk door de tegenwoordige Constitutionele Wetten zullen vernietigd zijn.' Art. 15 en 16 van de Staatsregeling van 1805 werden door de Constitutionele Wetten niet buiten werking gesteld en waren op 21 juli 1806 dus nog in werking. Art. 15 verklaarde: 'De titel van het Wetgevend Ligchaam is, *Hun Hoog Mogende, vertegenwoordigende het Bataafsch Gemeenebest*; zullende de Vergadering onder den titel van, *Hoog Mogende Heeren*, worden geadiëerd.' Art. 16 voegde daaraan toe: 'De Oppermagt van het Bataafsche Volk wordt vertegenwoordigd door de Vergadering van Hun Hoog Mogende met den Raadpensionaris.' De Vergadering van Hun Hoog Mogende die op 21 juli 1806 de nieuwe Constitutie aanvaardde, deed dat dus nog steeds in naam van een soeverein volk.

7. B.D.H. Tellegen Azn., *Overzicht van het tot stand komen der Grondwet van 1814* (diss. Groningen), Groningen: De Waal 1912, p. 129.

worpen en dan ook niet ten uitvoer gebracht.<sup>8</sup>

De aldus aanvaarde Grondwet, die op 30 maart 1814 in werking trad, bevatte ook een regeling met betrekking tot de herziening. Zij was te vinden in het negende hoofdstuk. Artikel 142 stelde dat een wijziging van de Grondwet werd ingeluid door een wet die de noodzaak daartoe verklaarde en evenzeer aangaf waaruit de voorgestelde wijziging diende te bestaan. Na de aanvaarding van deze wet door Staten-Generaal en Souverein Vorst werd de wet aan de Staten Provinciaal toegezonden, die aan de Staten-Generaal (binnen de door die wet vastgestelde termijn) een aantal buitengewone leden dienden toe te voegen, gelijk aan het aantal gewone leden en op dezelfde wijze verkozen (art. 143 Gw 1814). Vervolgens, zo verklaarde artikel 144, dienden de Souvereine Vorst en de aldus in dubbel getale samengestelde Staten-Generaal opnieuw over de vastgestelde wet te oordelen, op de wijze als bij een gewone wet, 'met uitzondering alleen, dat er eene meerderheid van stemmen moet zijn, uitmakende ten minste twee derden der presente leden'. Werd deze meerderheid verkregen, dan gold de herziening van de Grondwet als aanvaard en werd zij op dezelfde wijze als een gewone wet afgekondigd en aan de geldende tekst van de Grondwet toegevoegd (art. 145). Deze regeling vond haar oorsprong in belangrijke mate in de *Schets* die Van Hogendorp in 1812 gemaakt had. Het voornaamste verschil bestond hierin, dat Van Hogendorp nog uitgegaan was van een gewone meerderheid in de tweede lezing. De Commissie vond dat een gewone meerderheid een te lichte manier van grondwetsherziening opleverde.<sup>9</sup> Zo meende het lid Elout dat bij een gewone meerderheid het maar de vraag zou zijn of de wil der natie juist werd uitgedrukt; Roëll meende dat behalve de Staten-Generaal in

dubbel getale ook de Staten Provinciaal zelf geraadpleegd zouden moeten worden; Repelaer verdedigde zelfs de opvatting dat daarenboven ook nog de vermoedelijke troonopvolger een beslissende stem in de herziening van de Grondwet zou moeten hebben.<sup>10</sup> Men verenigde zich aldus op het compromis dat er een twee derde meerderheid in de Staten-Generaal moest zijn om herzieningen van de Grondwet door te kunnen voeren, en op die wijze is het ook in de Grondwet opgenomen.<sup>11</sup>

De herziening van het jaar 1815 bracht reeds een eerste verandering met zich op het stuk van de grondwetsherziening. Ten dele werd de noodzaak hiertoe veroorzaakt door het besluit om de Staten-Generaal uit twee Kamers te doen bestaan. Bijvoeging van leden door de Staten Provinciaal werd daardoor problematisch: want zouden de provincies dan ook extra leden van de Eerste Kamer moeten kiezen? Of zou de Koning tijdelijke leden van de Eerste Kamer bij moeten benoemen? De kwestie werd opgelost door in artikel 230 van de Grondwet op te nemen, dat in geval van grondwetsherziening de Staten Provinciaal aan de Tweede Kamer een aantal buitengewone leden dienden toe te voegen, in aantal gelijk aan het getal der gewone leden en op dezelfde wijze verkozen. Artikel 229 Gw 1815 verklaarde analoog aan artikel 142 Gw 1814, dat de noodzaak tot herziening van de Grondwet in een gewone wet aangegeven moest worden, die tezelfdertijd de voorgestelde wijziging ook nauwkeurig moest vermelden. Artikel 232 GW 1815 bevatte een opvallende verandering ten opzichte van de Grondwet van 1814. Dit artikel bepaalde namelijk, dat de Tweede Kamer nadat zij in dubbel getale bijeengekomen was, slechts over de voorgestelde grondwetsherziening kon beslissen indien ten minste twee derde van het aantal grondwettelijke leden aanwezig was: de herziening van de

8. H.T. Colenbrander, *Vestiging van het Koninkrijk* (Nederlandsche historische bibliotheek, deel XV), Amsterdam: Meulenhoff 1927, p. 82-88. Zie over deze kwestie ook mijn 'De verbeelding van de rede en de Europese Unie. Over politieke representatie in Nederland en haar toekomst' (preadvies Staatsrechtconferentie 2003), in: J.W.M. Engels & M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Deventer: Kluwer 2004, p. 61-89, m.n. p. 69 e.v.

9. Tellegen 1912, p. 126-127.

10. H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet. Eerste deel. 1814*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1908, p. 337-338.

11. Ibid., p. 338.

Grondwet kon bovendien slechts door- gang vinden indien drie vierde van het aantal aanwezige leden voor de wijziging stemde.<sup>12</sup> Deze verzwaring van de wijzi- gingsprocedure van 1814 was het gevolg van de beslissing van de grondwetscom- missie om te kiezen voor een wijze van herziening

‘non pas prévu d’avance et à terme fixe, mais possible, si le besoin de quelque changement se faisait impérieusement sentir, (...) pourvu qu’il fût provoqué avec des formes qui pré- viennent ou arrêtent tout esprit d’innova- tion’.<sup>13</sup>

Lang is er niet over gesproken. Van Hogen- dorp stelde:

‘(...) en moet men thans zelfs niet liever 3/4<sup>e</sup> der leden bepalen; – er zijn zulke delicate punten, bij voorbeeld die van de vrijheid van het geweten; – zulke punten moeten niet door 2/3<sup>e</sup> der leden kunnen in den wal geschoven worden.’

Het Belgische lid Leclerc voegde daaraan toe:

‘Was het dan niet tevens van belang te bepalen het getal der leden, dat ter gelegenheid van soortgelijke deliberaties behoorde ter verga- dering tegenwoordig te zijn; – zoo wel bij ge- legenheid der verklaring van noodzakelijk- heid (dan b.v. 2/3<sup>e</sup>), als bij gelegenheid der deliberatie zelve (b.v. dan 3/4<sup>e</sup>).’<sup>14</sup>

De commissie aanvaardde de gedachten van Van Hogendorp en Leclerc vervolgens zonder veel debat en unaniem.<sup>15</sup>

De grondwetsherziening van 1840

bracht geen wijziging op het stuk van de herziening, maar die van 1848 bracht we- derom een ingrijpende herziening van de herzieningsprocedure. De grondwetsher- ziening van 1848 handhaafde het stelsel van herziening van de Grondwet in twee lezingen, waarbij in eerste lezing een ge- wone wet de noodzaak tot herziening moest aangeven en ook diende te regelen welke verandering doorgevoerd diende te worden, maar voerde een geheel nieuw bestel in voor de beslissing in tweede le- zing. Artikel 197 Gw 1848 verklaarde:

‘Na de afkondiging dezer wet [bedoeld wordt de in art. 196 vermelde wet die de voorgestel- de wijziging en de noodzaak daartoe aangaf; HGH] worden de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel en kunnen niet dan met twee derden der uitge- bragte stemmen de aan haar overeenkomstig voornoemde wet voorgestelde verandering aannemen.’

De herziening van de herzieningsprocedu- re kwam niet uit de lucht vallen. De grondwetsherziening van 1840 had te zien gegeven dat de bestaande wijze van herzie- ning uiterst omslachtig was – en boven- dien was de regeling ten aanzien van de stemwijze in de Eerste Kamer onhelder, zoals hiervoor reeds bleek. In de gewijzig- de politieke omstandigheden van de late jaren veertig van de negentiende eeuw was de wens haast algemeen

‘in de Grondwet gezuiverde voorschriften op- genomen te zien omtrent de wijze, waarop daarin voortaan veranderingen en wijzigin- gen zullen kunnen worden gebracht. Men had daarbij het oog op zoodanige voorschriften,

12. Onduidelijk was intussen of de eisen ten aanzien van de aanwezigheid van twee derde en het voorstem- men van drie vierde van de leden alleen ten aanzien van de Tweede, of ook ten aanzien van de Eerste Kamer golden. S. Muller Hzn., *Onze wijze van Grondwetsherziening* (diss. Leiden), Leiden: Brill 1883, lijkt op p. 13 uit te gaan van de gedachte dat dat niet zo was, en ook de grondwetgever zelf meende bij de grondwetsherziening van 1848 dat de genoemde bepaling slechts de Tweede Kamer bond. Daartegenover lijkt Thorbecke in zijn *Aanteekeningen bij de Grondwet* uit te gaan van de gedachte dat de eis ook voor de Eerste Kamer gold. Ook Kranenburg veroordeelde later de opvatting van de grondwetgever in 1848: zij kwam volgens hem voort uit ‘een gewrongen uitlegging van art. 232’, R. Kranenburg, *Het Nederlandsch Staatsrecht, Tweede Deel*, Haarlem: Tjeenk Willink 1925, p. 432.

13. Muller 1883, p. 12.

14. C.F. van Maanen, *Aanteekeningen van het verhandelde over de Grondwet van 1815*, Dordrecht: Blussé en Van Braam 1887, p. 227.

15. Ibid.

die, zonder de zaak te gemakkelijk te maken, den loop daarvan vereenvoudigen en alle thans bestaande onzekerheid omtrent sommige punten doen ophouden.’<sup>16</sup>

Hoewel aanvankelijk ook andere voorstellen de ronde deden, werd – mede op aandringen van de Tweede Kamer – gekozen voor het in artikel 197 vastgelegde stelsel. Men liet zich door de Belgische Grondwet van 1831 inspireren: ook daar zag men immers een beslissing in twee lezingen, met ontbinding van beide Kamers en vervolgens een beslissing in tweede lezing bij twee derde meerderheid. Maar op één beslissend punt wijkt het in 1848 te onzent ingevoerde stelsel af van het Belgische, dat sinds 1831 niet inhoudelijk is gewijzigd en thans in artikel 195 van de Belgische Grondwet is vastgelegd. In België stelt de wetgevende macht, dat wil zeggen, de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Koning, een drietal verklaringen op over de wenselijkheid van een herziening van de Grondwet en de artikelen die vatbaar zijn voor herziening. Deze drie verklaringen komen afzonderlijk van elkaar tot stand en behoeven ook niet overeen te stemmen. Vervolgens worden beide Kamers van het parlement van rechtswege ontbonden en worden nieuwe Kamers gekozen. Zodra deze bijeen zijn gekomen, overwegen zij de drie verklaringen die door de wetgevende macht (de zogeheten *preconstituante*) zijn opgesteld. Slechts die artikelen van de Grondwet die in alle drie de verklaringen voor herziening vatbaar

verklaard worden, kunnen aan herziening worden onderworpen. Maar de nieuwe Kamers en de Koning zijn voor het overige aan die verklaringen niet gebonden: ze beslissen zelfstandig óf en op welke wijze de voor herziening vatbare artikelen ook daadwerkelijk worden herzien. Zij gelden dan ook als Constituante, als grondwetsherziener. Het in 1848 in Nederland ingevoerde stelsel wijkt nu juist op dit cruciale punt af: want het is de wet die verklaart dat de Grondwet herzien moet worden – en die wet kan in tweede lezing slechts aangevaard of verworpen worden. Daarmee is de vrijheid van de Kamers in tweede lezing aanzienlijk kleiner dan in België en is het dan ook in ons staatsrecht veel beter verdedigbaar dan in België om de Kamers in eerste en tweede lezing *samen* als grondwetgever (of nauwkeuriger: herziener) te beschouwen.

Op de herziening van 1848 is veel kritiek gekomen. De relatief grote gebondenheid van de nieuwe Kamers aan het oordeel van de kiezer over de eerste lezing werd door velen als een vreemde eend in de Nederlandse bijt gezien: hierdoor zou het oordeel over de herziening van de Grondwet in feite in handen van de kiezers zelf worden gelegd: ‘slechts één stap scheidde nog van het beroep op de grondvergaderingen van 1798’.<sup>17</sup> Heemskerk was zozeer tegenstander van de nieuw ingevoerde herzieningsprocedure, dat hij reeds spoedig na de invoering van de herziene Grondwet opmerkte dat ‘eene wet van herziening, alleen het XIde hoofdstuk be-

16. *Handelingen I* 1848/49, p. 98, in: Muller 1883, p. 15.

17. Muller 1883, p. 17. Men kan hier uiteraard wel het een en ander bij aantekenen. De notie dat het electoraat mandatarissen en geen wetgevers koos, zoals wel gehoord werd, verhoudt zich uiteraard slecht tot het fundamentele en ook voor de nieuwe Kamers geldende beginsel dat de leden zonder last of ruggespraak stemden (art. 82 jo. 86 lid 2 Gw 1848). Maar ook op fundamenteeler niveau is het maar de vraag of het in Nederland ingevoerde bestel nu werkelijk ‘democratischer’ was dan het Belgische. Het is waar: potentieel kon de opvatting van de kiezers omtrent de voorgestelde herziening van de Grondwet in het Nederlandse stelsel zuiverder van invloed zijn op het uiteindelijke oordeel bij de verkiezingen. Maar tegelijkertijd was (en is) haar reikwijdte beperkter. De Belgische procedure verschafft het rechtstreeks door het electoraat gelegitimeerde nieuwe parlement immers de volle vrijheid om tot een oordeel te komen omtrent de meest gewenste inhoud van de nieuwe grondwetsbepalingen: de nieuwe Staten-Generaal waren en zijn in Nederland met handen en voeten gebonden aan hetgeen de gewone wetgever besloten heeft. De kiezer, die geroepen wordt om in de verkiezingen zijn oordeel over de voorgestelde grondwetsherziening te geven, is dat ook. En daarmee wordt de ‘macht’ van de Nederlandse kiezer, in tegenstelling tot die van de Belgische, reeds op voorhand begrensd door hetgeen de wetgever voor herziening vatbaar heeft verklaard, ook inhoudelijk.

treffende, reeds eene weldaad zou mogen heeten'.<sup>18</sup> Zelfs in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1887 waren deze geluiden nog te horen.<sup>19</sup>

Het is dan ook ironisch te noemen dat nu juist de herziening van 1848 op dit punt beklijfd is. De grondwetsherzieningen van 1884, 1887, 1917, 1922, 1938, 1946, 1948 en 1953 brachten geen wijzigingen in de wijze waarop de Grondwet herzien diende te worden. De wijziging die in 1956 werd doorgevoerd, was bovendien een geringe. In het dertiende hoofdstuk ('Van veranderingen') werd na de al zolang vertrouwde bepalingen over de herziening een nieuw artikel ingevoegd (art. 213), luidende:

'De tekst van de Grondwet kan bij de wet met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zoals dit thans luidt of nader mocht komen te luiden in overeenstemming worden gebracht. De artikelen 210, 211 en 212 zijn daarbij niet van toepassing.'

In deze nieuwe bepaling verleende de Grondwet derhalve de wetgever de bevoegdheid om bij gewone wet een afwijking tussen Grondwet en Statuut op te heffen. Gezien het feit dat op basis van artikel 5 lid 2 Statuut de Grondwet ondergeschikt is aan het Statuut, is dit een voor de hand liggende bepaling: op de (grond)wetgever rust de rechtsplicht om het Statuut na te leven en een afwijking tussen de Grondwet en het Statuut leidt dan ook op

dat punt tot onverbindendheid van de Grondwet. En waar de grondwetgever geen vrijheid heeft om van het Statuut af te wijken of een afwijking daarvan te doen voortbestaan, is er ook geen reden om de uitgebreide procedure van normale grondwetsherziening te volgen. Juridisch staat de enig mogelijke uitkomst immers op voorhand vast.<sup>20</sup> De invoering van het Statuut voor het Koninkrijk heeft overigens tot nog een 'wijziging' van de grondwetsherzieningsprocedure geleid, geheel buiten de Grondwet zelf om: die artikelen van de Grondwet die op basis van artikel 5 lid 1 van het Statuut gelding hebben als Koninkrijksrecht moeten niet slechts volgens de procedure van grondwetsherziening, maar ook volgens de rijkswetprocedure van artikel 15 e.v. Statuut herzien worden. Ook dit volgt uiteraard uit de voorrang die het Statuut op de Grondwet geniet.<sup>21</sup>

De grondwetsherzieningen van 1963 en 1972 brachten wederom geen wijziging in de herzieningsprocedure. Zelfs de integrale herziening van 1983 liet de herzieningsprocedure voor een belangrijk deel ongemoeid: de wijzigingen in de wijzigingsprocedure waren betrekkelijk gering. Zij betroffen in de eerste plaats het vervallen van de zinsnede dat het wetsvoorstel in eerste lezing de voorgestelde wijziging uitdrukkelijk aanwees, die in enigerlei vorm sinds 1814 deel van de constitutionele erfenis had uitgemaakt. Voortaan eist de Grondwet nog slechts dat 'de wet verklaart, dat een verandering, zoals zij die

18. Muller 1883, p. 36.

19. Ibid., p. 37. Ook Buys is bepaald niet onverdeeld positief over de in 1848 ingevoerde herzieningsprocedure: 'Of men nu dat stelsel [nl. van herziening; HGH] algemeen voldoende keurt? Het tegendeel is waar, maar de moeilijkheid om zich over eene betere inrichting te verstaan, in verband met de overtuiging dat bij aanmerkelijke inkorting van de Grondwet de behoefte aan wijziging zich in de toekomst niet licht meer zal doen gevoelen, zijn de meest voor de hand liggende redenen, welke de berusting in het bestaande (...) zoo al niet rechtvaardigen, dan althans verklaren', J.T. Buys, *De Grondwet. Toelichting en Kritiek, Tweede Deel*, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 790-791.

20. Daar komt nog bij dat het Statuut in art. 55 lid 3 een speciale procedure bevat voor een wijziging van het Statuut die leidt tot afwijking van de Grondwet: een dergelijke wijziging geschiedt in twee lezingen met tussentijdse ontbinding, waarbij het enige verschil met een grondwetsherziening is, dat geen twee derde, maar een volstreekte meerderheid in tweede lezing vereist is. Zie over deze kwestie ook Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bew. D.J. Elzinga & R. de Lange, m.m.v. H.G. Hoogers, 15e druk, Deventer: Kluwer 2006, p. 200-201.

21. Zie hierover nader M. Nap, *Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zutphen: Walburg Pers 2003, bijv. p. 40-41.



voorstelt, in overweging zal worden genomen'.<sup>22</sup> Nieuw was de regeling dat de Tweede Kamer in beide lezingen (en met de daar telkens overigens vereiste meerderheden) het recht verkreeg om een voorstel tot herziening van de Grondwet in verschillende wetsvoorstellen te splitsen teneinde de kansen op aanvaarding van voorgestelde grondwetsherzieningen te vergroten.<sup>23</sup>

De grondwetsherziening van 1983 bracht dus als gezegd geen echt ingrijpen in het sinds 1848 ingevoerde bestel zelf. Dat geschiedde wel bij de grondwetsherziening van 1995. Toen werd artikel 137 lid 3 Gw gewijzigd: sindsdien stelt deze bepaling niet dat de Kamers worden ontbonden, maar slechts dat de Tweede Kamer wordt ontbonden. Het vierde lid van artikel 137 Gw werd dienovereenkomstig gewijzigd. Het betreft hier zonder twijfel de meest ingrijpende herziening van de herzieningsprocedure sinds 1848, maar veel ophef heeft het afschaffen van de grondwetsontbinding van de Eerste Kamer niet gewekt, ook niet in de literatuur. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp in eerste lezing stelt de regering slechts dat de herziening tot doel heeft de procedure van grondwetsherziening eenvoudiger te

maken en een eind te maken aan de discussie over de vraag of de ontbinding van beide Kamers gelijktijdig diende plaats te vinden.<sup>24</sup> Ook tijdens de parlementaire behandeling was weinig te merken van enig besef dat hier een nogal fundamentele wijziging werd aangebracht in het sinds 1848 bestaande systeem van grondwetsherziening: de redenering dat de invoering van de algehele vierjaarlijkse verkiezing van de Eerste Kamer in 1983 de ontbinding wegens grondwetsherziening zinledig zou maken, vond brede instemming. Slechts de fracties van het CDA, de SGP en de RPF gaven blijk van aarzelingen over het wijzigen van een reeds zo lang bestaande regeling.<sup>25</sup> Onder meer door de CDA-fractie werd voorgesteld om in plaats van het schrappen van de ontbinding van de Eerste Kamer in artikel 137 lid 3 GW, weer over te gaan tot de driejaarlijkse partiële verkiezing van de Eerste Kamer, waardoor ontbinding bij grondwetsherziening haar oorspronkelijke zin zou herkrijgen, maar hieraan is verder weinig aandacht besteed. Het advies van de Raad van State is door de regering niet openbaar gemaakt, aangezien het geheel instemmend was en slechts technische verbeteringen bevatte. In twee-

22. Art. 137 lid 1 Gw. De regering was van mening dat de handhaving van de bestaande zinsnede omtrent het uitdrukkelijk aanwijzen van de voorgestelde verandering overbodig was: de zinsnede 'een verandering, zoals zij die voorstelt' zou afdoende duidelijk maken dat de wet de voorgestelde verandering moet bevatten: C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 373.

23. De bevoegdheid is neergelegd in art. 137 lid 2 en lid 5 Gw. Zie hierover nader Kortmann 1987, p. 375 e.v.

24. *Kamerstukken II* 1992/93, 23 575, nr. 3, p. 1. Na de grondwetsherziening 1983 was in de Eerste Kamer een motie van het lid Vis aangenomen die de strekking had dat de tekst en de wordingsgeschiedenis van de bepaling omtrent de ontbinding van de Kamers bij grondwetsherziening er niet toe dwongen aan te nemen dat deze ontbindingen samen dienden te vallen. De regering verzette zich tegen dit standpunt en vond na gevraagd advies de Raad van State aan haar zijde. Onder meer om deze discussie te beëindigen stelde de regering in 1993 voor om bij herziening van de Grondwet de ontbinding van de Eerste Kamer geheel achterwege te laten. Terecht merkte de fractie van het CDA in de Tweede Kamer op dat de regering wel een heel rigoureuze middel koos om een politiek-juridisch meningsverschil te beëindigen: *Kamerstukken II* 1992/93, 23 575, nr. 4, p. 1-2.

25. *Ibid.*, p. 2-4. De fractie van de SGP roerde overigens nog een ander interessant punt aan. Zij vroeg zich af of de toen geldende tekst van art. 55 lid 3 Statuut, die repte van behandeling in tweede lezing van een herziening van het Statuut die van de Grondwet afwijkt door de 'nieuwe kamers', zich wel verdroeg met de voorgestelde grondwetswijziging. De regering antwoordde dat dit het geval was: art. 55 lid 3 Statuut schrijft geen specifieke procedure van herziening van de Grondwet voor, zo meende zij. Dit moge juist zijn, art. 55 lid 3 Statuut schreef blijkens de tekst wél voor dat beide Kamers van de Staten-Generaal ontbonden dienen te worden bij een statuutherziening in afwijking van de Grondwet. Men zou dus inderdaad kunnen stellen dat de grondwetsherziening van 1995 wegens afwijking van het Statuut onverbindend was. De kwestie is opgelost door de herziening van het Statuut in 1998 (*Stb.* 1998, 579), waarbij de term 'nieuwe' in art. 55 lid 3 werd vervangen door 'beide'. Een schoonheidsprijs verdient de gevolgde procedure intussen allerminst.

de lezing is de behandeling helemaal nauwelijks inhoudelijk geweest.<sup>26</sup>

Al met al een magere inhoudelijke oogst voor de voornaamste herziening van de procedure tot grondwetsherziening sinds 1848. De gebruikte argumenten voor, maar ook tegen de doorgevoerde herziening spelen zich vooral op het technisch-juridische en politiek-opportune vlak af. Dit is, zo blijkt uit het bovenstaande, bij de eerdere herzieningen van de herzieningsprocedure overigens niet wezenlijk anders geweest. Nimmer lijkt te onzent het besef bestaan te hebben dat er een probleem zou kunnen bestaan indien de door de Grondwet volgens bepaalde procedures tot herziening van die Grondwet bevoegd gemaakte organen die procedures geheel zelfstandig kunnen wijzigen en zelfs de bij die herziening betrokken organen zouden kunnen veranderen. Het Nederlandse staatsrecht, zo kan na de bovenstaande inventarisatie gesteld worden, kent historisch en juridisch geen onderscheid tussen de grondwetgever en de grondwetsherziener.

### 3. Grenzen aan de grondwetsherziening: Duitsland en Frankrijk

Het in Nederland ontbrekende onderscheid tussen grondwetsschepping en grondwetsherziening is in andere rechtstelsels wel aanwijsbaar. In de Duitse doctrine wordt van oudsher onderscheid gemaakt tussen het scheppen van een Grondwet, een juridische *creatio ex nihilo*, en de bevoegdheid tot herziening van de Grondwet. Het eerste wordt aangeduid als *Verfassungsgebung*, het tweede als *Verfassungsrevision*. Tot *Verfassungsgebung* is uitsluitend de soeverein bevoegd, die over grondwetgevende bevoegdheid (*verfassungsgebende Gewalt*) beschikt: in de Duitse rechtsorde is deze soeverein het Duitse volk, dat zichzelf, zo stelt de preambule, het *Grundgesetz* gegeven heeft.<sup>27</sup> De Duitse doctrine is

overwegend van mening dat uit deze alomvattende grondwetgevende bevoegdheid van het soevereine volk (dat immers als soeverein, in tegenstelling tot de grondwettelijke organen, niet aan het *Grundgesetz* onderworpen is) volgt dat het volk dus ook de bevoegdheid heeft om een geheel nieuwe Grondwet in het leven te roepen. Daarbij is het volk ook aan geen enkele in het bestaande *Grundgesetz* vastgelegde inhoudelijke begrenzing onderworpen.<sup>28</sup> De bestaande grondwettelijke organen zijn dat wel: zij zijn aan de Grondwet onderworpen omdat ze door de Grondwet geconstitueerd worden – en dus door de soeverein in het leven geroepen zijn.

Daaruit volgt niet dat de Grondwet niet herzien kan worden. Artikel 79 van het *Grundgesetz* bevat hiervoor een regeling, die er zakelijk op neerkomt dat een wijziging van het *Grundgesetz* alleen plaats kan vinden indien dit bij een wet geschiedt, die de wijziging uitdrukkelijk aangeeft (impliciete wijzigingen of wijzigingen door een 'gewone' wet die de vereiste meerderheid uit het tweede lid behaalt, zijn dus uitgesloten): deze wet, zo stelt het tweede lid van artikel 79 *Grundgesetz* (hierna: GG), kan bovendien slechts worden aanvaard indien Bondsdag en Bondsraad beide met een meerderheid van twee derde van de uitgebracht stemmen ermee instemmen: het derde lid, ten slotte, verbiedt de grondwetsherziener om een aantal in datzelfde lid 3 vermelde grondwetbepalingen en grondwettelijke principes te herzien. In ieder geval deze laatste bepaling stelt grenzen aan de bevoegdheid van Bondsdag en Bondsraad om het *Grundgesetz* te herzien. Overwegend wordt er in de Duitse doctrine bovendien van uitgegaan dat artikel 79 lid 3 GG zelf ook onveranderbaar is: dit volgt uit het verschil tussen de soevereine *pouvoir constituant*, het volk, en de door dat volk in het leven ge-

26. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 800.

27. De preambule van het *Grundgesetz* begint dan ook met de volgende volzin: 'Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen (...) hat sich das Deutsche Volk *kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt* dieses Grundgesetz gegeben [cursivering van mij; HGH].'

28. Maatgevend in dezen blijft Dietrich Murswiek, *Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlijn: Duncker & Humblot 1978, p. 134 e.v. Zie voor een voorbeeld uit de nieuwere literatuur Peter Unruh, *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes*, Tübingen: Molir Siebeck, 2002, p. 392 e.v.

roepen organen die bevoegd zijn gemaakt om de Grondwet te herzien. De eerste is niet aan artikel 79 lid 3 GG gebonden, de laatste zijn dat wel – en kunnen de betreffende bepaling zélf dus niet herzien. In haar in 2004 verschenen dissertatie geeft Hauke Möller niet slechts aan dát in de Duitse doctrine in sterk overwegende mate deze opvatting verdedigd wordt, maar ook wat daar de grondslag voor is: de door de soevereine natie tot grondwetsherziening bevoegd gemaakte organen zouden hun bevoegdheid overschrijden indien ze de begrenzingsen die de *pouvoir constituant* aan hun herzieningsbevoegdheid stelt, zouden kunnen opheffen of uitbreiden.<sup>29</sup>

Nu lijkt dit ook vanuit Nederlands perspectief nog begrijpelijk waar het gaat om een expliciete grondwetsbepaling die grenzen stelt aan de bevoegdheid tot grondwetsherziening: deze heeft immers specifiek ten doel om de grondwetsherziener te binden en haar ratio gaat verloren indien zij door diezelfde grondwetsherziener gewijzigd kan worden. Maar ook ten aanzien van de herzienbaarheid van artikel 79 lid 1 en 2 GG, de eigenlijke herzieningsbepaling zélf, bestaat in Duitsland grote twijfel. Er zijn weinig praktische

voorbeelden om bij aan te knopen: artikel 79 lid 2 GG is nog nimmer herzien sinds 1949,<sup>30</sup> artikel 79 lid 1 GG eenmaal, in 1954, ter voorbereiding op het uiteindelijk nooit in werking getreden verdrag tot oprichting van de Europese Defensiegemeenschap. Het betrof daar bovendien eigenlijk geen wijziging, maar een verduidelijking van de betreffende bepaling. Veel Duitse auteurs verdedigen de gedachte dat art. 79 lid 1 en 2 *Grundgesetz*, evenals lid 3 onveranderbaar is.<sup>31</sup> Andere auteurs gaan er echter van uit dat de beide bepalingen wél veranderbaar zijn, of althans gedeeltelijk. Uit het feit dat de kwestie zo omstrede is, valt al iets te zeggen over de aarzelingen die in Duitsland bestaan over de vraag of de grondwetsherziener aan de artikelen die hemzelf wél binden, de revisie-artikelen, mag sleutelen: zoals Möller terecht in haar dissertatie opmerkt, volgt uit de leer van de volkssoevereiniteit en het feit dat de grondwetgever (het soevereine volk) de grondwetsherziener tot herziening machtigt, al min of meer logisch dat deze zijn bevoegdheden overschrijdt als hij aan de herzieningsbepalingen gaat sleutelen. In ieder geval lijkt het uitgesloten dat een geheel nieuwe procedure van grondwetsherziening ingevoerd kan worden, of

29. '(...) Das Volk (erschafft sich) als *pouvoir constituant* eine Verfassung, an die sich der dadurch erst erzeugte *pouvoir constitué* unbedingt zu halten hat. Letzterer kann nur im Rahmen der Verfassung wirken und hat im Ausgangspunkt keinerlei Berechtigung, seine eigenen Grundlagen abzuändern. Wenn das Grundgesetz in Art. 79 GG eine Befugnis des *pouvoir constitué* vorsieht, die Verfassung zu ändern, dann liegt darin keineswegs eine Selbstverständlichkeit, sondern eine besondere Ermächtigung. Das Ausmaß dieser Ermächtigung wird durch Art. 79 Abs. 3 GG begrenzt', H. Möller, *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision. Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG und zur verfassungsgebenden Gewalt nach dem Grundgesetz* (diss. Hamburg), Berlin: Verlag im Internet GmbH 2004, p. 195. Möller verwijst ter adstructie van deze opvatting niet slechts naar een uitgebreide hoeveelheid literatuur, maar ook naar de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* van 23 april 1991 (*BverfGE* 84, 90), waarin dezelfde opvatting wordt verdedigd.

30. Het *Grundgesetz* is overigens sinds zijn invoering in mei 1949 reeds 53 maal(!) gewijzigd, laatstelijk in augustus 2006. Dat art. 79 GG slechts eenmaal onderwerp was van een grondwetswijziging zegt reeds iets over de relatieve huiver om aan de herzieningsbepalingen te sleutelen. De wijziging van 1954 hield in, dat aan art. 79 lid 1 GG, dat tot dan toe luidde: 'Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt', met het oog op de voorziene inwerkingtreding van het EDG-verdrag een passage werd toegevoegd, luidende: 'Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.' De toevoeging is tot op heden zonder praktische betekenis en toepassing gebleven.

31. Möller (zie voetnoot 29) geeft in haar dissertatie een uitgebreid overzicht van de talrijke auteurs die deze opvatting huldigen. Onder hen zijn Murswiek, Maunz en Zippelius: Möller 2004, p. 203–204, nr. 941.

geheel andere organen bij de herzieningsprocedure betrokken kunnen worden.<sup>32</sup> Ten aanzien van de enige tot op heden feitelijk doorgevoerde verandering van artikel 79 GG, die van 1954, komt Möller tot de conclusie dat deze bepaling wegens strijdigheid met artikel 79 lid 3 GG ongrondwettig is, een opvatting die in de literatuur brede instemming vindt.<sup>33</sup>

Hoewel dus niet gesteld kan worden dat er in Duitsland consensus bestaat over de onmogelijkheid om de herzieningsbepalingen van de Grondwet te herzien, is er wel consensus over het feit dat het hier een problematisch leerstuk betreft: artikel 79 lid 3 is geheel en al onwijzigbaar, artikel 79 lid 1 en 2 is dat wellicht niet, maar de wijzigingen daarin dienen noodzakelijkerwijs beperkt te zijn en kunnen niet leiden tot een geheel andersoortige procedure of de betrokkenheid van geheel andere organen. De beperktheid van de bevoegdheid tot herziening van artikel 79 GG wordt bovendien teruggevoerd op de grondslagen van het Duitse staatsbestel: het soevereine volk heeft de Grondwet en de grondwettelijke organen in het leven geroepen en aan hen hun bevoegdheden toegekend. Een volledige bevoegdheid de herzieningsartikelen te herzien zou de tot grondwetsherziening bevoegde organen geheel van de binding aan de Grondwet losmaken en aldus de aan die organen verstrekte machtiging tenietdoen: het verschil tussen *pouvoir constituant* en *pouvoir constitué* zou

wegvallen en de soevereiniteit van het volk zou worden uitgehold.<sup>34</sup>

De situatie in Frankrijk vertoont overeenkomsten met die in Duitsland. Ook in Frankrijk maakt men van oudsher een onderscheid tussen de *pouvoir constituant*, de schepper van de grondwettelijke orde, en de *pouvoirs constitués*, die uit kracht van de Grondwet bestaan en aan de Grondwet hun bevoegdheden ontleen. Dit vertaalt zich ook in de terminologie ten aanzien van de grondwetsherzieningsbevoegdheid: deze wordt in Frankrijk overwegend aangeduid als de *pouvoir constituant dérivé* of de *pouvoir de révision*, om haar te onderscheiden van de oorspronkelijke *pouvoir constituant*.<sup>35</sup> In zijn *Traité de science politique* schrijft de Franse jurist Burdeau dan ook:

‘Le pouvoir de révision ne peut (...) empiéter sur ce qui appartient par nature au pouvoir constituant originaire. Ce pouvoir subsiste avec toutes ses compétences originelles, comme un pouvoir instituant que jamais ne conditionne une institutionnalisation de droit positif; il subsiste dans l’ordre de la suprématie au-dessus du pouvoir de révision qui est un pouvoir institué.’<sup>36</sup>

Dit wil overigens niet zeggen dat Burdeau een vanzelfsprekende of heersende mening verkondigde. Veel Franse juristen gingen er, zeker in de IIIe en de IVe Republiek, van uit dat de *pouvoir de révision* weliswaar conceptueel onderscheiden moest worden

32. Art. 79 lid 1 en 2 moeten immers in samenhang met lid 3 worden gelezen. Een procedure waarbij de landen niet meer betrokken worden bij de herziening van de Grondwet of waarin de Grondwet bij een eenvoudige meerderheid van stemmen gewijzigd zou kunnen worden, is een schending van respectievelijk het in art. 79 lid 3 vastgelegde Bondsstatelijke principe en de in art. 20 lid 3 GG (onveranderbaar ex art. 79 lid 3) vastgelegde voorrang van de Grondwet boven gewone wetten. Wel is het volgens Möller denkbaar om de vereiste meerderheid van art. 79 lid 2 GG te verzwaren of bijvoorbeeld de landen rechtstreeks bij de herziening van het *Grundgesetz* te betrekken, in plaats van via de Bondsraad: *ibid.*, p. 205–206.

33. *Ibid.*, p. 209–210 en verdere verwijzingen aldaar.

34. ‘Eine Verfassungsänderung ist nur dann durch das Volk legitimiert, wenn sie sich auf eine von diesem erteilte Ermächtigung zurückführen läßt. Weil nur die ursprüngliche Verfassung ein direktes Werk des *pouvoir constituant* ist oder diesen Anspruch erhebt, kann nur die Urfassung eine Ermächtigung des verfassungsändernden Gesetzgebers durch das Volk enthalten. In allen durch Änderung erzeugten Verfassungen kann die Revisionsbefugnis nur eine *weitergegebene* Kompetenz sein, die letztlich auf der Ermächtigung in der Urfassung beruht [cursiveringen Möller; HGH]’, *ibid.*, p. 198.

35. Zie over deze kwestie nader C.A.J.M. Kortmann, ‘Soevereiniteit: on s’amuse’, in: J.L. de Reede & J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. L. Prakke*, Deventer: Kluwer 2002, p. 155–169.

36. Georges Burdeau, *Traité de science politique*, deel III, Parijs: Librairie générale de droit et de jurisprudence 1950, p. 209.

van de *pouvoir constituant*, maar dat deze eerste desondanks aan geen positiefrechtelijke juridische beperkingen onderworpen kon worden, waardoor het verschil enigszins irrelevant wordt.<sup>37</sup>

Maar deze vaak verdedigde theorie is in de Ve Republiek, vooral sinds de jaren negentig, ondergraven geraakt. In zijn jurisprudentie over de grondwettigheid van het verdrag van Maastricht heeft het *Conseil Constitutionnel* namelijk een opvatting over de Grondwet aanvaard, die zeer dicht staat bij die van Burdeau. Met name in zijn *Maastricht II*-beslissing van 2 september 1992 wordt dit duidelijk. Het *Conseil* overweegt daar:

‘Considérant que, sous réserve d’une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie qui résultent des articles 7, 16 et 89 alinéa 4 du texte constitutionnel et, d’autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa en vertu desquelles “la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l’objet d’une révision”, le pouvoir constituant est souverain; qu’il lui est loisible d’abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu’il estime appropriée.’<sup>38</sup>

Het *Conseil* overweegt hier dus twee dingen. Aan de ene kant bewijst de raad lippendienst aan de klassieke Franse doctrine van de juridische onbegrensdeheid van de *pouvoir de révision*. Maar aan de andere kant slaat het *Conseil* een aantal belangrijke piketpalen in de grond die deze bevoegdheid wel degelijk begrenzen. De grondwetsherziener van artikel 89 Constitutie is kennelijk niet bevoegd om grondwetsherzieningen aan te brengen onder omstandigheden waarin de Grondwet dat zelf verbiedt, maar hij mist bovendien de bevoegdheid om de bepaling te herzien die verbiedt om de republikeinse staatsvorm onderwerp van een grondwetsherziening te maken.<sup>39</sup>

Nu zou men kunnen menen dat deze begrenzingsen niet slechts voor de grondwetsherziener, maar ook voor de *pouvoir constituant* zelf gelden. In dat geval zou het verschil tussen beide grootheden opnieuw vooral theoretisch van aard zijn. Maar dit is niet, of althans, waarschijnlijk niet het geval. In zijn *Maastricht III*-uitspraak van 25 september 1992<sup>40</sup> diende het *Conseil* zich namelijk te buigen over de vraag of de aanvaarding bij referendum van het verdrag van Maastricht grondwettig was: de klagers betoogden dat dit niet het geval was, nu de Grondwet, ondanks de wijzigingen die er ten behoeve van de aanvaarding van het verdrag van Maastricht in waren aangebracht, nog steeds niet de bevoegdheid tot aanvaarding door Frankrijk mogelijk zou maken. Het *Conseil* verklaart zich onbevoegd om hierover te oordelen op basis van het volgende argument:

‘Au regard de l’équilibre des pouvoirs établi par la Constitution, les lois que celle-ci a entendu fixer dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple français (...) constituent l’expression directe de la souveraineté nationale.’

Met andere woorden: het *Conseil* meent dat het wél bevoegd is te oordelen of een door het parlement aanvaarde wet grondwettig is, maar niet bevoegd is te oordelen over de grondwetsinterpretatie van het Franse volk zelf. Wat de Franse natie, sprekend door middel van een referendum, zelf voor grondwettig houdt (zoals het verdrag van Maastricht), heeft zelfs voor de *pouvoir constitué*, die door de Grondwet specifiek belast wordt met de interpretatie van die Grondwet, als grondwettig te gelden. Dit oordeel uit 1992 behoeft overigens niet te verrassen: reeds in 1962 had het *Conseil* geweigerd een oordeel te vellen over de vraag of de herziening van de Grondwet bij referendum uit kracht van artikel 11 van de Constitutie (de invoering van de

37. Zie hiervoor bijvoorbeeld Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l’État: spécialement d’après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Parijs: Sirey 1920-1922.

38. *Conseil Constitutionnel*, Décision nr. 92-312 (2 september 1992), JO 2 september 1992, p. 12096.

39. Art. 89, 5e alinea van de Constitutie.

40. *Conseil Constitutionnel*, Décision nr. 92-313 (23 september 1992), JO 25 september 1992, p. 1337.

directe verkiezing van de president) zich wel verdroeg met de herzieningsprocedure van artikel 89: aangezien de Franse natie de Grondwet gewijzigd had, kwam aan het *Conseil* hieromtrent geen oordeel toe.<sup>41</sup> Met andere woorden: het *Conseil* gaat er kennelijk van uit dat ófwel de soevereine natie te allen tijde grondwettig handelt, hoe zij ook handelt, ófwel de soevereine natie niet aan de Grondwet onderworpen is. De uitkomst van beide gedachten is echter (vrijwel) identiek: de natie dient als soeverein onderscheiden te worden van de tot herziening van de Grondwet bevoegde organen, die wél aan de Grondwet onderworpen zijn en waarvan de besluiten dan ook getoetst kunnen worden.

En hoewel het *Conseil* dat niet expliciet in zijn uitspraak bevestigt, volgt uit de gebondenheid van de grondwetsherziener aan artikel 89, vierde en vijfde alinea, dat hij eigenlijk ook gebonden is aan de rest van deze bepaling. Zou de grondwetsherziener zichzelf los kunnen maken van de herzieningsartikelen, dan is zijn binding aan de Grondwet zeer, zeer dun geworden en komt de binding aan de laatste alinea's van artikel 89 ook min of meer 'in de lucht te hangen' – zoals ook het Duitse voorbeeld ten aanzien van artikel 79 GG al liet zien. De Deense rechtstheoreticus Alf Ross heeft dit voor systemen waarin de *pouvoir constituant* conceptueel onderscheiden dient te worden van een *pouvoir constitué*, reeds in de jaren vijftig duidelijk gemaakt. In zijn *On Law and Justice*<sup>42</sup> beschrijft Ross het logische probleem van dit type Grondwet: de wijzigingsbepaling van de Grondwet schrijft voor dat de Grondwet gewijzigd kan worden op manier A: logischerwijze is de normatieve betekenis van die bepaling dat de Grondwet uitsluitend gewijzigd mag worden op manier A. Volgens de wijze van A wordt nu de betreffende grondwetsbepaling herzien: zij schrijft nu voor dat de Grondwet uitsluitend herzien mag worden

op manier B. Hierdoor wordt dus manier A *door haar te gebruiken* ontkracht, want vervangen door manier B. Dit nu, zo stelt Ross, is een onmogelijk syllogisme: ófwel manier A is ongrondwettig, ófwel manier B. Ze kunnen echter logisch niet beide tegelijk waar zijn, aangezien de wijzigingsbepaling van de Grondwet de 'hoogste' bepaling is, de enige waaraan ook de grondwetsherziener onderworpen is en behoort te blijven.<sup>43</sup> En met name voor een grondwettelijk bestel dat het onderscheid tussen *pouvoir constituant* en *pouvoirs constitués* overeind wil houden (en daarmee: de binding van de grondwettelijke organen aan de Grondwet, ook inhoudelijk), is dat een vrijwel onverdedigbare notie.

Ook in Frankrijk zijn er dus, zij het impliciet, dan in Duitsland, aanwijzingen te vinden voor de gedachte dat wijziging van de grondwettelijke herzieningsprocedure door de tot grondwetsherziening bevoegde organen een vanuit conceptueel perspectief moeilijk verdedigbare gedachte is. Het contrast met Nederland is derhalve groot: bij ons is in de parlementaire behandeling van grondwetsherzieningen, noch in de literatuur voor zover ik weet, ooit aandacht besteed aan dit probleem. Dit is – ik merkte het reeds op – ook niet zo verwonderlijk. Ons grondwettelijk bestel gaat niet uit van het bestaan van een soevereine natie of soeverein volk en heeft dan ook altijd weinig behoefte gehad aan een onderscheid tussen *pouvoir constituant* en *pouvoirs constitués*: de organen die handelen uit kracht van artikel 137 e.v. Gw duiden wij al sinds jaar en dag aan als de grondwetgever.<sup>44</sup> Als de Nationale Conventie haar zin krijgt, gaat dat echter veranderen. In de volgende en laatste paragraaf van deze beschouwing richt ik daarom de blik op de plannen van de Nationale Conventie met betrekking tot volkssoevereiniteit en grondwetsherziening.

41. *Conseil Constitutionnel*, Décision nr. 62-20 (6 november 1962).

42. Londen, 1958. In zijn studie *Théorie et pratique du pouvoir constituant* (Parijs 1996) citeert de auteur, Claude Klein, uit dit geschrift. Ik verwijs naar Kleins bespreking van Ross' boek.

43. Klein 1958, p. 123-124.

44. Illustratief in dit verband is P.J. Oud, die de gedachte verdedigde dat de grondwetgever in ons recht soeverein zou zijn: *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1947, p. 5 e.v.

#### 4. De Nationale Conventie en de herziening van hoofdstuk 8

In haar deelstudie over de Grondwet<sup>45</sup> doet de Nationale Conventie een aantal tamelijk vérstrekkende aanbevelingen om te komen tot een vernieuwing van die Grondwet. Zo stelt de Conventie voor om een preambule bij de Grondwet op te nemen, waarin de grondslagen van ons staatsbestel worden verankerd en die, analoog aan de preambule van het *Grundgesetz*, richtinggevend kan zijn voor de uitleg van de Grondwet en haar centrale waarden. De Conventie is niet tot een eensluidend voorstel voor een dergelijke preambule gekomen, maar formuleert een viertal mogelijkheden. Een daarvan is een moderne hertaling van de inleiding van de Acte van Afzwering van 1581, de andere drie zijn origineel. De drie oorspronkelijke preambules kennen respectievelijk de volgende fraseringen:

‘Het Nederlandse volk in verbondenheid met het Huis Oranje-Nassau, dankbaar voor de vrijheden die zijn verworven in de strijd tegen tirannie en onderdrukking (...) Aanvaardende deze Grondwet (...)’; ‘Het Nederlandse volk, overtuigd van de noodzaak de fundamentele waarden en grondregels van de Nederlandse samenleving en het Nederlandse staatsbestel te bevestigen voor nu en voor de komende generaties (...) Stelt vast en vaardigt hierbij uit deze nieuwe Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden’; en ‘Wij, de burgers van Nederland, dankbaar (jegens God) voor de vrijheid, stellen hierbij de volgende Grondwet op.’<sup>46</sup>

Deze tekstvoorstellen vestigen derhalve alle drie met meer of minder nadruk de soevereiniteit over de rechtsorde in het Nederlandse volk, dat voortaan de oorsprong van onze rechtsorde en haar verbindendheid is.

Dat dit nadrukkelijk de bedoeling is, blijkt ook uit het daaropvolgende hoofd-

stuk, waarin het gaat over de wenselijkheid van een hoofdstuk Algemene Bepalingen, zoals de Bataafse Staatsregelingen die bevat hebben. In dit nieuwe hoofdstuk I zou een aantal fundamentele en inleidende grondwettelijke bepalingen moeten worden opgenomen, analoog aan de Constitutie van de Ve Republiek. Daarbij denkt de Nationale Conventie onder meer aan een nadrukkelijke verankering van ons staatsbestel op de beginselen van democratie en rechtsstaat, de levensbeschouwelijke neutraliteit van de Staat, de verankering van de Nederlandse taal, de vlag, het volkslied, het rijkswapen, de hoofdstad en de regeringszetel in de Grondwet en de benoeming van de constitutionele monarchie en de gedecentraliseerde eenheidsstaat als kernonderdelen van ons staatsbestel.<sup>47</sup> Maar wie nu meent dat dit hoofdstuk vooral codificerend is, komt bedrogen uit: de Conventie schrijft dat in dit hoofdstuk ook vastgelegd zou moeten worden ‘dat de soevereiniteit is gevestigd in de Natie, dat wil zeggen het volk, georganiseerd in een maatschappij met bepaalde instellingen en een bepaalde geschiedenis’.<sup>48</sup> Ook uit de door de Conventie in hoofdstuk 5 van *Een Grondwet voor de 21ste eeuw* voorgestelde nieuwe indeling van de Grondwet blijkt de keuze voor een ander soevereiniteitsconcept: analoog aan de Belgische en de Duitse Grondwet worden in het voorstel van de Conventie bij de regeling van de staatsorganen eerst de Staten-Generaal als vertegenwoordiger van het soevereine volk, vervolgens de wetgever en dan pas de Koning en de ministers geconstitueerd.

De Nationale Conventie maakt derhalve een duidelijke keuze voor de erkenning van de volkssoevereiniteit in de Nederlandse rechtsorde en verbindt daar tot op zekere hoogte ook al een aantal juridische consequenties aan. Ook de procedure van grondwetsherziening die voorgesteld wordt, is daar in zekere zin een uitvloeisel van: in plaats van de huidige, op hoofdlijnen in 1848 ingevoerde procedure stelt de Conventie voor om over te gaan op een nieuw

45. Zie supra, noot 1.

46. *Een Grondwet voor de 21ste eeuw*, p. 15-16.

47. *Ibid.*, p. 20.

48. *Ibid.*, p. 20-21.

systeem van grondwetsherziening, waarbij een wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet in één lezing door beide Kamers met een twee derde meerderheid moet worden aanvaard, waarna een bindend referendum moet volgen.<sup>49</sup> Ook uit deze procedure, die wordt aanbevolen onder de leuze ‘minder rigide, meer volk’ blijkt dat de Conventie haar keuze voor de volkssoevereiniteit serieus neemt,<sup>50</sup> al is het uit het rapport niet geheel duidelijk of de regering na een bevestigende uitspraak bij een referendum verplicht is tot bekrachtiging: zou dit het geval zijn, dan geldt het hiervoor opgemerkte des te meer.

Nergens blijkt intussen dat de Conventie zich bewust is van het conceptuele mijnenveld waarin ze zich begeeft, door tegelijkertijd te pleiten voor herziening van de herzieningsprocedure (en ingrijpender dan sinds 1848 het geval geweest is) en de erkenning van de volkssoevereiniteit. Erkenning van de volkssoevereiniteit brengt immers, zoals we zagen, een conceptueel onvermijdelijk onderscheid tussen grondwetgever (het volk) en grondwetsherziener (de grondwettelijk bevoegde organen) met zich, waaruit een scherpere binding van de grondwetsherziener aan de Grondwet volgt dan gewoonlijk te onzent aangenomen wordt. Specifiek geldt deze binding ten aanzien van de herzieningsartikelen van de Grondwet. De Conventie lijkt zich echter niet bewust te zijn van de gedachte ‘you can’t eat your cake and have it’: én de volkssoevereiniteit dient te worden ingevoerd (gevolgd door een aantal conceptuele positiefrechtelijke vertalingen daarvan) én de procedure tot herziening van de Grondwet dient andermaal te worden her-

zien, zonder dat er ook maar een spoor van bewustzijn lijkt te bestaan dat deze beide noties zich slechts uiterst moeizaam met elkaar verdragen.<sup>51</sup> De conceptuele moeilijkheid die in Duitsland en Frankrijk in ieder geval erkend wordt en waar de Conventie ons grondwettelijk bestel evenzeer heen voert, had ondervangen kunnen worden door voor te stellen een geheel nieuwe Grondwet uit te vaardigen, voortkomend uit het soevereine volk en voorzien van de nieuwe herzieningsprocedure, waarbij dan evenzeer duidelijk zou moeten zijn dat deze nieuwe herzieningsprocedure in ieder geval gedurende de geldigheid van de nieuwe Grondwet een zekere mate van ‘eeuwigheidswaarde’ zou moeten bezitten. Door in plaats daarvan de bestaande Grondwet te willen herzien, zij het ingrijpend, komt de Nationale Conventie in een theoretische val terecht, waaruit ontsnappen niet eenvoudig is.

Ten slotte: is dit alles nu slechts een abstract-theoretische exercitie, of zitten er ook nog praktische consequenties voor de wetgeving aan vast? Dat moge op het eerste gezicht wellicht niet direct evident zijn, maar schijn bedriegt ook hier. In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat de keuze voor de volkssoevereiniteit er welhaast dwingend toe noopt om de gedachte dat de wet het product van de regering én de Staten-Generaal is, te verlaten. Als het volk soeverein is en het parlement de vertegenwoordiger in de staat is van die soeverein, dan dient ook het parlement (of zelfs alleen de direct gekozen Kamer ervan) de vaststeller van de wet te zijn. Voor een legitimatie die ten dele ook uit de Kroon voortvloeit, is dan eigenlijk geen ruimte

49. De Conventie aarzelt overigens over de vraag of deze procedure voor alle herzieningen gevolgd zou moeten worden: voor ondergeschikte wijzigingen zou wellicht met een minder zware procedure kunnen worden volstaan. Wat het criterium is voor de toepassing van de ene of de andere procedure wordt echter niet uitgewerkt.

50. Vergelijk in dit verband de Franse situatie, waar zoals we zagen het *Conseil Constitutionnel* weigert de grondwettigheid van bij referendum aanvaarde (grond)wetsvoorstellen te toetsen, omdat zij een directe uiting van de wil van de soeverein zijn.

51. Hoewel (en wellicht: juist omdat) de Conventie er geen expliciete aandacht aan besteedt, is het ook zeer twijfelachtig of de herzieningsprocedure na de voorgestelde herziening niet gewoon weer herzien kan worden. De Conventie lijkt zich in ieder geval opnieuw niet van het probleem bewust.



meer.<sup>52</sup> Dat betekent dat de Staten-Generaal als medewetgever vervangen zouden moeten worden door een Staten-Generaal als wetgever. Het ligt dan voor de hand om ook de materiële bewerktuiging van de Staten-Generaal als actor in het wetgevingsproces fors uit te breiden.<sup>53</sup> Maar ook aan de herziening van de herzieningsprocedure zelf zitten consequenties vast die wellicht niet onmiddellijk evident zijn. De huidige procedure van grondwetsherziening – het is vaker opgemerkt – kenmerkt zich door een hoge mate van inflexibiliteit: de Nederlandse Grondwet is in vergelijking met die van de landen om ons heen moeilijk te veranderen. Dat lijdt er onder meer toe dat (met name sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw) de behoefte aan deconstitutionalisering gegroeid is, zoals enkele jaren geleden nog bleek met betrekking tot de benoemingswijze van de burgemeester. De eenvoudiger herzieningsprocedure die de Conventie voorstelt, zal deze behoefte waarschijnlijk doen

verminderen. Enerzijds betekent dit natuurlijk dat de Grondwet levendiger wordt en meer dan thans deel van het politieke discours. Maar anderzijds kan het er ook toe leiden dat te veel zaken het predicaat constitutioneel meekrijgen. De Duitse praktijk, waarin het *Grundgesetz* sinds zijn invoering in 1949 tot op heden 53(!) wijzigingen heeft ondergaan, is wat dat betreft geen lichtend voorbeeld. Het onderscheid tussen de gewone wet en de Grondwet, dat theoretisch door de erkenning van de volkssoevereiniteit juist pregnanter wordt, wordt aldus inhoudelijk verkleind; het is de vraag wat hier nu, juist ook voor de wetgevingspraktijk, de winst van zou zijn. Zou de grondwetgever ervoor kiezen de voorstellen van de Conventie in serieuze overweging te nemen, dan zou hij er, alles overziende, naar mijn mening dan ook verstandig aan doen de voorstellen inzake de positivering van de volkssoevereiniteit niet over te nemen. Ook hier geldt: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

52. Vergelijk in dit verband art. 77 van het *Grundgesetz*, dat aanvangt met de zinsnede: 'Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.' De Franse Grondwet vermeldt in art. 34: 'La loi est votée par le Parlement.' En zelfs het Belgische staatsrecht, dat blijkens art. 36 van de Grondwet ('De federale wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat') er net als Nederland van uitgaat dat de Koning deel van de wetgevende macht is, maakt ten opzichte van ons land een subtiel maar belangrijk verschil in het wetsformulier. De considerans van de Belgische federale wet luidt: 'ALBERT II, Koning der Belgen (...). De Kamers hebben aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt (...).' Ook hier wordt derhalve de nadruk gelegd op de gedachte dat de volksvertegenwoordiging de wetten vaststelt.
53. Zoals ook, overigens vanuit een geheel andere invalshoek, op de Staatsrechtconferentie 2006 aan de UM door Bovend'Eert werd verdedigd, op basis van een vergelijking van de Staten-Generaal met onder andere de Duitse Bondsdag.